

В. В. Белокопытов

*главный специалист отдела проблем эффективности прокурорского надзора,
совершенствования правоприменительной практики и законодательства
Научно-практического центра проблем укрепления законности
и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь*

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ВЕДЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

В соответствии со ст. 125 Конституции Республики Беларусь прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов по делам об административных правонарушениях. Более детально данная деятельность регулируется Законом Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон о прокуратуре), Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП), а также соответствующим приказом Генерального прокурора Республики Беларусь.

Надзор за исполнением законов при ведении административного процесса в Республике Беларусь является составной частью надзора за исполнением законодательства. Вместе с тем возрастание социальной роли административных правоотношений в жизни общества и значительное число субъектов, реализующих государственную политику в этой сфере, вызывают необходимость совершенствования правового регулирования надзорной деятельности в направлении ее адаптации к возникающим на практике проблемным вопросам, в числе которых можно отметить следующие.

1. Рассмотрение в органах прокуратуры жалоб на вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях осуществляется в зависимости от уплаты заявителем государственной пошлины. В этой связи реализация данного требования на практике требует дополнительных уточнений.

Так, согласно подпункту 1.4 п. 1 ст. 249 Налогового кодекса Республики Беларусь объектом обложения государственной пошлиной признается рассмотрение надзорных жалоб на судебные постановления, подаваемые в органы прокуратуры. Тем самым объектом обложения государственной пошлиной является рассмотрение в органах прокуратуры надзорных жалоб только на судебные постановления. Рассмотрение надзорных жалоб на все иные постановления по

делам об административных правонарушениях не относится к объекту обложения государственной пошлиной.

Согласно ст. 1 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей судебное постановление – это заключение Конституционного Суда, а также приговор, решение, постановление, определение иных судов Республики Беларусь. Согласно ст. 1.4 ПИК_оАП постановление – это решение, вынесенное судьей или органом, ведущим административный процесс. Следовательно, постановление судьи по делу об административном правонарушении представляет собой судебное постановление.

В соответствии со ст. 2.15 ПИК_оАП прокурор вправе опротестовывать постановления по делам об административных правонарушениях (в т. ч. судебные постановления) как не вступившие в законную силу (ст. 12.1), так и вступившие в законную силу (ст. 12.11).

Глава 12 ПИК_оАП регулирует порядок обжалования и опротестования постановлений по делу об административном правонарушении. Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано (а также опротестовано) в райисполком, в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд, а вступившее в законную силу – в суд.

Среди органов, правомочных рассматривать жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, органы прокуратуры не значатся. Прокурор вправе принести протест, в том числе в случае подачи в органы прокуратуры надзорной жалобы. В данном случае надзорная жалоба представляет собой процессуальный документ, посредством которого лицо ходатайствует перед уполномоченным должностным лицом прокуратуры о принесении протеста в порядке надзора на судебное постановление, в котором должна содержаться просьба не об отмене или изменении обжалуемого судебного постановления, а о принесении должностным лицом, которому эта жалоба адресована, протеста в порядке надзора на это судебное постановление.

Таким образом, жалоба, подаваемая в органы прокуратуры, не есть жалоба на постановление по делу об административном правонарушении, а является обращением к лицу, уполномоченному на принесение протеста, с просьбой принести такой протест.

Таким образом, рассмотрение в органах прокуратуры надзорных жалоб на все иные, кроме судебных, постановления по делам об административных правонарушениях обложению государственной пошлиной не подлежит.

2. На практике вызывает вопросы порядок действий и решений прокурора при санкционировании производства процессуальных действий и применения мер обеспечения административного процесса (п. 3 ч. 2 ст. 2.15 ПИК_оАП); проведении проверки законности административного задержания физического ли-

ца (п. 4 ч. 2 ст. 2.15 ПИК_оАП) и освобождении физического лица, незаконно подвергнутого административному задержанию (п. 5 ч. 2 ст. 2.15 ПИК_оАП, абз. 3 п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре); отмене иных мер обеспечения административного процесса (п. 6 ч. 2 ст. 2.15 ПИК_оАП).

Наибольшее значение для этого представляют обстоятельства, подлежащие выяснению и оценке прокурором при даче санкции на производство осмотра, освидетельствования, изъятия вещей и документов, при проверке законности административного задержания физического лица, а также основания для освобождения незаконно задержанного лица.

При оценке законности административного задержания физического лица прокурором должны быть исследованы: протокол об административном правонарушении, в котором фиксируется факт и время административного задержания (ч. 4 ст. 8.4 ПИК_оАП); протокол административного задержания физического лица (ч. 4 ст. 8.4, ст. 8.5 ПИК_оАП); жалоба (при ее наличии) на административное задержание, поданная в соответствии с ч. 1 ст. 7.3 ПИК_оАП.

Основаниями для освобождения задержанного физического лица являются: обстоятельства, исключающие административный процесс (ст. 9.6 ПИК_оАП); задержание физического лица в нарушение установленного ст. 8.2 ПИК_оАП порядка; задержание физического лица не уполномоченным на это должностным лицом (ст. 8.3 ПИК_оАП); истечение сроков административного задержания физического лица (ст. 8.4 ПИК_оАП); процессуальные нарушения при составлении протокола административного задержания физического лица (ст. 8.5 ПИК_оАП) и др.

Выявление прокурором факта незаконного административного задержания физического лица является основанием для проведения проверки и принятия мер прокурорского реагирования.

3. Требуют дополнительной регламентации вопросы осуществления надзора за рассмотрением дел об административных правонарушениях в упрощенном порядке.

Привлечение виновных лиц к административной ответственности в соответствии со ст. 10.3 ПИК_оАП осуществляется в особом (упрощенном) порядке (без составления протокола об административном правонарушении) на стадии подготовки дела к рассмотрению, исключая стадию рассмотрения дела об административном правонарушении, с вынесением постановления о наложении административного взыскания, которое вступает в законную силу с момента его вынесения. В этом случае лицо признает себя виновным в совершении административного правонарушения и выражает согласие на применение к нему административного взыскания и возмещение вреда в случае его причинения (ч. 3 ст. 10.3 ПИК_оАП).

Постановление о наложении административного взыскания, вынесенное в соответствии с ч. 3 указанной статьи, согласно ч. 4 ст. 10.3 ПИК_оАП должно содержать определенные сведения, аналогичные сведениям, содержащимся в протоколе об административном правонарушении, в том числе время, место и обстоятельства совершения административного правонарушения, а также отметку о том, что лицу, привлекаемому к административной ответственности, разъяснены его права и обязанности.

Учитывая, что указанное постановление вступило в законную силу, оно может быть опротестовано в порядке, предусмотренном ст. 12.11 ПИК_оАП (пересмотр постановления по делу об административном правонарушении, вступившего в законную силу). В соответствии с ч. 1 ст. 12.11 ПИК_оАП вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении может быть пересмотрено по протесту прокурора. Протест направляется в суд, уполномоченный в соответствии с ч. 2 ст. 12.11 ПИК_оАП на пересмотр вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

В случае, когда физическое лицо выразило свое несогласие с привлечением его к административной ответственности в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 10.3 ПИК_оАП (которое может быть выражено в любой форме, в том числе путем отказа от подписания постановления или учинения соответствующей записи в нем в случае, если постановление уже составлено), постановление о наложении административного взыскания в указанном порядке не может быть вынесено, а вынесенное постановление утрачивает силу (в том числе при неуплате штрафа в установленный срок) и административный процесс в отношении данного лица должен осуществляться в общем порядке (начиная составлением протокола об административном правонарушении и заканчивая вынесением постановления по делу об административном правонарушении).

В этом случае предметом прокурорского надзора являются процессуальные нарушения, допускаемые при вынесении постановления о наложении административного взыскания в упрощенном порядке, а также законность при осуществлении административного процесса в общем порядке.

Помимо изложенных выше вопросов в практике прокурорского надзора возникают и иные проблемные ситуации, требующие правового разрешения и толкования. К ним можно отнести: применение сроков для опротестования постановлений по делу об административном правонарушении; порядок разрешения жалоб, подаваемых в органы прокуратуры на действия и решения должностного лица органа, ведущего административный процесс; вопросы осуществления надзора за применением судами института конфискации по делам об административных правонарушениях и т. п.

Все это свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов при ведении административного процесса, в том числе переосмысления и, возможно, перераспределения функций органов прокуратуры в сторону активизации надзора за исполнением законодательства по делам об административных правонарушениях.